

# 中国社会救助政策创新的制度分析： 范式嵌入、理念转型与福利提供

彭华民

**摘要** 贫困问题研究有制度主义和文化解析两种取向。制度主义强调，贫困并非是社会成员的个人问题，消除贫困最重要的是制度创新发展。制度是一个社会行动的规则，其中，范式嵌入（理论观点）、理念转型（执政纲领）、规则内容（社会政策）是制度分析不可缺少的内容元素。采用制度主义取向分析中国的社会救助政策创新发展轨迹，主要包含三个基本制度要素的研究：研究的理论范式、政策依托的理念、政策的内容结构。中国改革开放后政府执政理念有三大阶段，即从经济建设为中心阶段发展到社会主义市场经济体制阶段，再转型到重视民生为本的社会建设阶段。社会救助政策嵌入民生为本的社会建设后有多个创新：构建了贫困群众基本生活保障、专项救助和临时救助结合，法律、政策和实施细则结合，补救与预防结合的多元多层社会救助政策体系；社会救助通过资金、物资、服务、机会等多元福利提供形式帮助贫困者解决问题。

**关键词** 贫困问题 社会救助 制度主义 福利提供 社会政策

作者彭华民，南京大学社会学院、社会建设与社会工作研究院教授（江苏南京 210043）。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2015)01-0093-08

当代社会消除或缓解贫困问题仍然通过两种基本途径：一是通过发展市场经济，不断增大社会财富的总量，以创造消除或缓解贫困的物质基础；二是通过更加公平的分配与再分配，使社会中的贫困人群能够获得合理的份额。前者是经济政策或者经济制度建设的主题，而后者主要是社会政策或者社会福利制度建设的主题。社会救助就是消除或缓解贫困问题的政策和制度。

制度主义强调，贫困并非是社会成员的个人问题，贫困是社会问题，是社会制度带来的问题。消除或缓解贫困问题的最重要方式之一就是改革完善社会救助制度。制度是一个社会行动的规则，其中，嵌入背景（理论范式）、理念转型（执政纲领）、规则内容（社会政策）是制度分析不可缺少的要素内容。采用制度主义取向分析中国的社会救助政策创新发展，主要包含对社会救助制度基本要素的研究：中国社会救助政策嵌入的理论范式；形成的理念和政策规则结构。本文通过对基本制度要素的分析，提出中国社会救助政策的创新发展轨迹以及未来发展议题。

## 一、中国社会救助政策研究的范式嵌入：贫困的制度主义研究

贫困问题是人类面临的重大社会问题之一，人类向贫困宣战的行动从古至今从未间断。社会发展至今，人类已经拥有了高度发达的生产力和丰富的物质财富。然而，在经济总量增长和人们平均生活水平不断提高的同时，贫困问题仍然十分突出。如何消除或缓解贫困仍是摆在各国政府面前的一个重大课题。贫困也

是中国面对的重大社会问题,因此,中国政府在 2014 年再次宣布:我们要继续向贫困宣战,决不让贫困代代相传。<sup>①</sup>

贫困是一个复杂的经济和社会现象。对贫困的界定和研究也相当复杂多元,其基本上可以分为两个取向,一是实证主义的制度主义取向。经过多年的研究发展,制度主义形成比较成熟的理论范式。制度被认为是一个社会中的博弈规则,它被用来约束人类的行为。它包括了人类在什么情况下可以做和什么情况下不能做的限制。制度的基本要素有规范、规则(rules)、惯例、价值、习惯和它们的实践。<sup>②</sup>制度的功能是在一个社会中建立人类生活中稳定的互动结构。制度分析被引入社会福利领域中,一些学者使用制度主义理论方法研究贫穷问题。<sup>③</sup>制度主义取向的研究者认为,贫困不在于贫困者本身的无技能或缺乏动机,而是社会力作用的结果。<sup>④</sup>社会排斥理论认为贫困的社会成员在某个社会向上被社会所排斥而具有边缘性。贫困是具有社会公民身份的社会成员对于社会活动参与不足造成的,他们在劳动力市场、社会服务和社会关系等方面存在被边缘化的问题。<sup>⑤</sup>对中国城市新贫困群体的研究发现,对贫困群体的社会排斥实际上是制度性排斥,消除排斥必须进行制度改革。<sup>⑥</sup>

贫困问题分析的第二个取向是建构主义的文化取向。刘易斯首先提出了贫困文化的概念。他指出,贫困文化是一个特定的概念标签,是一个拥有自己的结构与理性的社会亚文化。就贫困文化形成的条件而言,刘易斯有三种解释:贫困文化最可能产生在急速变动社会中低下阶层之中;当阶层化的社会与经济体系崩溃或被其他制度取代时,容易发生贫困文化;贫困文化可能形成于一定的社会情境中,如低技术工人持续很高的失业与低度就业率、低薪资、非组织,低下经济地位被视为个人无能或卑劣的结果等等。<sup>⑦</sup>布迪厄以那些社会上没有体面生活的穷人为例,认为穷人的窘迫往往源于他们没有选择;而没有选择的主要原因之一是,穷人在市场竞争中缺乏必要的文化资本。<sup>⑧</sup>

采用制度主义取向对反贫困政策进行研究发现,各国反贫困政策与其社会福利体制或模式有密切关系,形成不同的反贫困模式。西方经济发达国家在社会福利制度发展过程中,形成社会民主主义福利体制、自由主义福利体制和保守主义福利体制。社会福利体制理论以去商品化、分层化和劳动力市场三个纬度分析说明国家建立社会福利制度的不同路径<sup>⑨</sup>,但埃斯平-安德森因为资料和研究的局限性,其社会福利体制理论受到不少批评。另外一种制度类型分析将世界主要福利国家划分德国俾斯麦模式、英国贝弗里奇模式和瑞典民主社会主义模式。德国从俾斯麦时代开始,就强调用强制性的社会保险制度来代替英国济贫法体系下的反贫困社会政策。英国贝弗里奇模式是以《贝弗里奇报告》<sup>⑩</sup>为基础的,是一个建立社会安全网的模式,强调将选择性的社会福利制度扩大为普遍性的社会福利制度模式,每一个国民都有权利享受社会安全网的庇护,不仅仅是为了消除贫困,而是要把社会福利提供给每一个公民。瑞典民主社会主义模式建立在混合经济制度、积极的劳动力市场政策、中间道路的意识形态的基础上。瑞典 1962 年出台《国民保险法》,该政策体现了福利的普遍性原则,结合了个人贡献和福利的选择性原则。<sup>⑪</sup>在保障每个社会成员的基本需要

① 李克强:《政府工作报告》,北京:人民出版社,2014 年。

② North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.1-10.

③ Aoki, M., *Toward A Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001. Islam, R.: Rural Institutions and Poverty. In Rodger, van der Hoeven, R. (eds), *Asia, New Approaches in Poverty Analysis and Policy-III*, Geneva, International Institute for Labour Studies, ILO, 1995. Jordan, B., *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge, MA: Polity Press, 1996. Townsend, P., *The International Analysis of Poverty*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. Townsend, P., An Institutional Analysis of Poverty, In Tang, K. L. & Wong C. K. (eds), *Poverty Monitoring and Alleviation in Asia*, New York: Nova Science Publisher, 2003.

④ Ferge, Z., Miller, S. M. ed., *Dynamics of Deprivation*, Hants: Gower, 1987.

⑤ Gordon, D., et al., *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2000.

⑥ 彭华民:《福利三角中的社会排斥》,上海:上海人民出版社,2007 年,第 177-186 页。

⑦ Lewis, O., "The Culture of Poverty", In Moynihan, P. D. ed., *On Understanding Poverty*, New York: Basic Books, 1968.

⑧ Bourdieu P., "The Forms of Capital", In John, G. R. ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press, 1983.

⑨ Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990.

⑩ Beveridge, W., *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO, 1942.

⑪ 高峰:《瑞典社会福利的发展及其社会效应》,《中国改革》1994 年第 6 期。

满足的基础上，贫困问题的解决就容易多了。社会福利模式与解决贫困问题的制度安排有明显的关联。一般说来，在实行制度化的、普遍性的福利模式，并且福利体系比较完整的国家，由于国家通过高税收政策对个人的收入进行了严格的再分配，分配比较平均，因此贫困的人口一般较少。例如，瑞典模式下的瑞典、挪威等国的贫困人口比例较小。相比之下，在自由主义意识形态下的福利制度国家，例如美国、澳大利亚等的贫困人口比例就相对较大。

采用制度主义取向对反贫困政策进行研究发现，世界各国的反贫困政策基本上是从两个方面展开：一是社会救助；二是发展援助。社会救助是针对贫困者的低收入和低生活水平的状况，直接对贫困者提供营养、基本卫生、教育和住房保障以及其他生活补助，以满足贫困者的基本需要。由于发达国家的经济实力雄厚，实行了普惠性社会福利制度，社会救济制度水平较高，为那些社会弱者、失去劳动能力和遭受意外困难的人群提供基本生活保障和增能服务。具有普惠性的福利制度已经成为发达国家的反贫困政策的重要支撑。相比之下，发展中国家由于受经济水平低下和庞大的贫困人口的双重限制，对贫困人口的社会救助水平一般比发达国家水平低，一般都以极贫困人口为主要对象，并且只是满足他们最低限度的生活需要。

在这样的背景下，制度主义者既强调社会救助对解决贫困问题的意义，也强调通过经济社会发展和援助去解决贫困问题。社会救助是反贫困政策体系中的最重要组成部分，它有利于在短期内迅速改善贫困者的物质生活状况，但是，如果被救济者过分依赖于救济，也会产生一些不利的影 响：一是造成被救济者的自卑和依赖心理；二是使政府背上沉重的财政负担，拖累经济发展。因此，在制定反贫困政策时，除了社会救助之外，还需要强调增强贫困者自身的发展能力，通过发展援助政策来消除贫困问题。发展援助是以特定的贫困群体或贫困区域为对象，提供他们所缺少的生产要素（如资本、技术、管理经验等），促使他们利用当地的资源条件，依靠自身的努力来发展当地的经济，以提高生活水平和摆脱贫困。发展援助政策的目标是要从根本上消除贫困，其核心是针对贫困者生活环境中的致贫因素，通过改变这些致贫因素而消除贫困。根据援助对象的不同，发展援助政策又可分为贫困群体的发展援助和区域开发援助。贫困群体发展援助政策的对象是由某些共同的问题而导致贫困的群体。通过帮助这类贫困群体解决所面临的问题，增强他们自身的发展能力。

## 二、中国社会救助制度安排核心：贫困界定和反贫困目标

制度主义取向的贫困研究强调制度改革对解决贫困问题的意义，因此其研究对政府制定社会救助政策有较大影响和帮助。制度主义取向的研究者从不同的角度分析了贫困的内涵，界定贫困的概念，提出贫困线划分方法，为政策制定提供重要参考。世界银行和联合国开发计划署等机构在总结了各种观点的基础上，对贫困概念做出了比较权威的定义。世界银行指出：当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的，一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态。<sup>①</sup>世界银行在后来的报告里还指出，贫困者是指缺少达到最低生活水准的能力的人，其中所指的生活水准不仅包括家庭收入、人均支出，还包括社会福利的内容，如医疗保险、识字能力及公共财产资源的获得情况。<sup>②</sup>联合国开发计划署2001年的《人类发展报告》中有关贫困的定义更具广泛性和多元性：人类贫困指的是缺乏人类发展最基本的机会和选择——长寿、健康、体面生活、自由、社会地位、自尊和他人的尊重。<sup>③</sup>国际经济合作发展组织提出，相对贫困是指那些收入相对较少的人士，通常是低于收入的某一个百分比之下的家庭成员被归入贫困社会群体；这个标准可根据国民收入的增长而变化和提高。<sup>④</sup>

相对贫困概念的应用使政府可根据经济发展水平的变动来改变贫困线，让贫困群体分享经济发展的成果。相对贫困具有特别的政策含义：消除贫困是一个国家、一个地区、一个社会为了社会公平而长期奋斗

① World Bank, *World Development Report*, New York: Oxford University Press, 1981.

② World Bank, *World Development Report*, New York: Oxford University Press, 1990.

③ 联合国开发计划署：《人类发展报告》，北京：中国财政经济出版社，2001年。

④ OECD, "Public Expenditure on Income Maintenance and Programmes", In *Studies on Resource Allocation* No 3., Paris, 1976.

的目标,因此该目标被世界各个国家地区政府广泛接受。联合国开发计划署提出更为积极的反贫困的目标:不仅仅是增加贫困者的收入,还应该增强贫困人口的资产基础(包括资金、人力、社会资产、文化资产和环境资产),改善教育和卫生条件,消除性别、民族、年龄和残疾等原因造成的不利影响,防止这些因素加剧贫困,避免贫困人口无法参与经济发展过程。<sup>①</sup>

中国政府在以往计划经济体制影响下,很长一段时间没有专门的社会救助政策。改革开放后,中国从社会主义计划经济体制转向社会主义市场经济体制。转型后贫富差距急剧加大,新贫困问题非常突出。在此背景下,中国第一个真正意义上的社会救助政策《城市居民最低生活保障条例》出台,成为中国社会救助制度奠基和创新的里程碑。该政策将城市贫困者界定为“共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭”<sup>②</sup>,对低于当地最低生活水平的家庭给予最低生活保障。<sup>③</sup>另外,2014年我国政府综合城市和农村贫困人群的特点,综合儿童、老人、残疾人等等群体的特点,提出对贫困人群的新界定,覆盖人群更为符合贫困群体实际情况的定义:国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人,给予特困人员供养。<sup>④</sup>这些接受社会救助的人群就是中国的贫困人群。

反贫困政策一般是指社会救助政策,其制定的核心之一是政府通过科学的计算方式确定贫困线。国际上测量和确定贫困线的方法有多种(见表1),各个国家地区依据自己的经济社会发展水平和社会文化测量和确定贫困线。中国对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭,给予最低生活保障。<sup>⑤</sup>最低生活保障线就是中国政府制定的贫困线。

表 1 贫困线测量方法<sup>⑥</sup>

时间	研究者 / 国家 / 机构	贫困线划定方法
1901年	布斯(Booth) / 朗特里(Rowntree)	提出生理需要满足的贫困线
1961年	奥珊丝凯(Orshansky) / 美国农业部	超过1/3开支用于食品的住户即贫困家庭
1979年	汤森(Townsend)	提出相对剥夺指标(relative deprivation indicators)
1979年	国际劳工组织(ILO)	基本需要满足是贫困线确定的方法(basic needs)
1979年	欧共体(EC)	将家庭开支中位数的60%以下确定为贫困线
1997年	莫泰基和梁成安	提出收入少于中位数一半的为穷人(香港贫困研究)
1993年	世界银行(World Bank)	一人一天1美元生活费为贫困线
1993年	布瑞德休(Bradshaw)	预算标准法(budget standards)
2001年	黄洪、李剑明	提出以入息替代法测算香港贫困线
2002年	世界银行 / 英国海外发展署(DFID)	提出参与式贫困测定(中国农村调查)
2008年	世界银行	宣布将国际贫困标准从每天生活费1美元提升至1.25美元

按照中国政府制定的贫困线,中国贫困人口数量规模不小。据民政部统计,截至2013年11月底,全国城市低保对象2070.1万人,占全国非农人口的4.4%,平均保障标准为362元/人/月;全国农村低保对象5370.8万人,占农业人口的6.1%,人数比去年同期增长1.3%;平均保障标准为2347元/人/年,月人均补助107元。<sup>⑦</sup>另外,按照贫困地区划分,中国农村有8000多万贫困人口,其中少数民族人口占了相当大的比例,绝大部分贫困地区是少数民族居住的地区。全国592个国家级贫困县中有257个是少数民族自

① 联合国开发计划署:《人类发展报告》,北京:中国财政经济出版社,2001年。

② 具体包括以下四类人员:无生活来源,无劳动能力,无法定赡养人、抚养人或扶养人的居民;领取失业救济金期间或失业救济期满后仍未重新就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;在职人员和下岗人员在领取工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民;其他家庭人均月收入低于当地最低生活保障标准的居民。

③⑤ 国务院:《城市居民最低生活保障条例》,1999年。

④ 国务院:《社会救助暂行办法》,2014年。

⑥ 彭华民:《西方社会福利理论前沿》,北京:中国社会出版社,2009年,第366页。

⑦ 民政部:《2013年民政部工作报告》,2013年。<http://mzzt.mca.gov.cn/article/qgmzgzsp/hy/gzbg/>,2014年7月14日。

治县。地区贫困问题已经成为影响中国和谐社会建设和民族发展繁荣的重要障碍之一。<sup>①</sup>除了低保对象之外，截至2013年11月底，全国农村五保供养对象540.4万人，其中集中供养183.2万人，集中供养率为33.9%；2013年1-9月全国实施医疗救助4518万人次，其中直接救助1261万人次，资助参保参合3257万人次，救助封顶线和救助比例有所提升。<sup>②</sup>另外，在教育领域、住房保障等领域接受社会救助的贫困群体人数也不少。

因此，中国贫困问题绝非个人家庭、社会组织、社会群体单独能够解决的社会问题，而是需要政府积极介入，制定反贫困政策对贫困者进行救助。社会救助过程中的福利提供与福利传输是反贫困行动管理需要面对的严峻问题，需要通过制度的力量来解决。因此，这些都是本文选择制度主义取向展开研究的重要原因。

### 三、中国社会救助政策发展创新：理念转型与福利提供

政府执政的理念是推动社会救助政策创新发展不可缺少的要素。政策中理念是关于需要、国家和政策之间关系的相对系统的理论，是政策制定和执行的依据。改革开放后中国政府执政的理念有不同阶段的变化，对其的分析将为中国社会救助政策创新发展研究提供依据。

#### （一）中国政府政策制定理念的转型

1979-1987年是以经济发展为中心的理念阶段。中国刚刚结束“文化大革命”进入改革开放时代，面对极不发达的经济水平，中国共产党提出建设有中国特色的社会主义的思想，其核心是大力发展经济，这也是当时改革开放和现代化建设的理念。这个阶段的主导方式是摸着石头过河的改革发展，积极发展经济，解决中国当时存在的各种社会问题特别是贫困问题。<sup>③④</sup>

1988-2002年是以社会主义市场经济体制建设为中心的理念阶段。中国政府推行的以经济发展为核心的改革引起了巨大的社会震荡，贫富差距拉大，弱势社会群体急需关注，社会需要调整。这个阶段，政府提出完善的社会主义市场经济体制、保持国民经济持续快速健康发展。<sup>⑤</sup>政府在寻找社会主义的公平公正与市场经济的分配原则的结合点，摸着石头过河，希望既解决经济发展问题，也解决社会发展问题。原有的理念出现了转型的动向。

2003-2014年是社会建设逐步得到重视的阶段。20世纪90年代前后，中国社会不仅仅面对急剧加大的贫富差距，还面对着如何确立新的发展目标的难题。政府提出其本质在执政为民，提出了内容还不太具体的解决社会问题的思路即三位一体的建设框架<sup>⑥</sup>，政府执政的理念出现了转型。之后政府开始重视社会建设，提出改善民生必须在经济发展的基础上，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。<sup>⑦</sup>社会建设有了丰富的内容，终于成为与经济建设、政治建设和文化建设并行的四位一体建设内容之一。为了强调对环境保护，生态文明建设与前面四个建设共同组成五位一体的新建设体系。<sup>⑧</sup>

中国政府三个发展阶段的理念是推动转型的动力。与前面两个发展阶段的理念相比较，第三个阶段非常明确地将民生事业视为关键发展内容，社会建设从改革开放之始附属于经济建设，升级为与经济建设并行的建设内容。理念转型为反贫困的社会救助政策从修修补补的补救政策转型为补救与预防结合的政策体系提供了指导思想。从三位一体扩展为五位一体的建设体系为反贫困的社会救助政策创新发展打下了良好

① 王曙光：《向贫困宣战——中国的贫困与反贫困》，2014年。<http://finance.sina.com.cn/china/20140306/163318428208.shtml>，2014年7月29日。

② 民政部：《2013年民政部工作报告》，2013年。<http://mzzt.mca.gov.cn/article/qgmzgzsply/gzbg/>，2014年7月14日。

③ 胡耀邦：《全面开创社会主义现代化建设的新局面》，北京：人民出版社，1982年。

④ 赵紫阳：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》，北京：人民出版社，1987年。

⑤ 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，北京：人民出版社，1992年；江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，北京：人民出版社，1997年。

⑥ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，北京：人民出版社，2002年。

⑦ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，北京：人民出版社，2007年。

⑧ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，北京：人民出版社，2012年。

的基础。社会救助整合到社会建设的发展中,丰富了建设的内容。社会救助政策并非单一的孤立的社会政策,而是与改善民生系列措施有机连接在一起的。通过嵌入社会建设,社会救助与教育、就业、收入、社会保障、健康、社会治理政策紧密结合在一起,全方位地改善民生,有效地建立全社会的基本生活保障安全网,使每一个社会成员都能分享发展的成果,有效地减少导致贫困问题发生的条件,降低社会风险对社会成员的危害。社会建设是预防贫困的机制,重在条件建设;社会救助政策是解决问题的措施,重在补救。通过社会救助对社会建设的嵌入,两者联手,相得益彰。

## (二) 三个层级的有机整合的社会救助政策板块结构

从英国 1601 年的《伊丽莎白济贫法》<sup>①</sup>开始,到第二次世界大战后各个国家地区纷纷出台的反贫困政策,国家承担福利提供责任<sup>②</sup>,保障公民免于陷入贫困状态,或者是帮助公民脱离贫困状态已经成为共识。社会救助政策就是政府福利提供责任的具体制度规定。中国宪法第四十五条规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。<sup>③</sup>中国反贫困社会政策主要包括城乡社会救助政策和农村反贫困行动政策。<sup>④</sup>社会救助政策规定政府在必要时提供资金、物资、服务和机会给需要帮助的贫困者。改革开放后特别是社会建设发展阶段,社会救助政策快速创新发展,形成多层次内容结构和多元福利提供内容。

### 1. 基本生活救助(保障)政策的基本框架和福利提供内容

最低生活保障制度是中国贫困群体基本生活救助体系的核心组成部分。1999 年中国出台城市最低生活保障政策,2007 年出台农村最低生活保障政策。城市低保政策解决或者缓解当时的新贫困问题,保障城市居民基本生活。<sup>⑤</sup>农村低保政策解决或缓解农村贫困人口的生活困难,逐步缩小城乡差距,维护社会公平。<sup>⑥</sup>政府承担福利提供责任,为贫困群体提供低保金以及物资和服务。城乡低保政策肯定了在社会主义阶段存在贫困问题,政府通过贫困线的划定提供救助,这是中国社会救助政策的最大创新点。基本生活救助还包括五保政策。在计划经济时期,中国农村依托集体经济建立了以五保户制度为主的农村社会救助制度。这套制度在救助贫困者方面发挥了重要作用。农村经济体制改革以后,五保户制度也发生了一些变化,新修订了五保政策,使得农村的五保供养工作进一步完善。<sup>⑦</sup>五保的福利提供内容更丰富,包括保吃、保穿、保医、保住、保葬五个方面的福利保障。继续实施五保政策,使得传统的救助方式持续发挥作用。

### 2. 专项救助制度的基本框架和福利提供内容

专项救助政策是基本生活救助的补充和延伸。医疗救助、教育救助、住房救助、法律援助和流浪乞讨人员救助是国际上通行的救助政策内容,然而它们又是具有中国特色的救助政策创新。近十年中国政府不断出台新的专项救助政策,通过专项救助福利提供,使得贫困者能够在面对特殊困难时获得帮助,不至于再度陷入极贫的境地。在中国社会转型中,贫困群体看病难的问题十分突出。为了解决这个严重的社会问题,中国医疗救助政策出台。<sup>⑧</sup>医疗救助是指政府和社会对贫困人口患病而无经济能力进行治疗的人实施专项帮

① 1601 年英国颁布了世界上第一个社会救助法即《伊丽莎白济贫法》。根据该法,凡年老及丧失劳动力的,在家接受救济;贫穷儿童则在指定的人家寄养,长到一定年龄时送去做学徒;流浪者被关进监狱或送入教养院。基本原则是让那些没有工作能力的人如孤儿、无人赡养的老人和残疾人得到救济或赡养;让那些有劳动能力的人有一份工作使他们能够以此谋生。

② 福利有多种形式,包括政府、市场和社会提供给有需要的社会成员的资金、物资、服务和机会等等。

③ 《中华人民共和国宪法》,1982 年。

④ 从 20 世纪 80 年代以来,中国在农村中开展了大规模的反贫困行动。其内容是以经济发展为手段推动消除或缓解贫困,主要包括在针对贫困地区的扶贫开发行动。因为其论及经济发展,因此这部分另文再论。

⑤ 国务院于 1999 年颁布实施了《城市居民最低生活保障条例》。该条例规定城市低保的对象有四类人员。

⑥ 国务院于 2007 年发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。

⑦ 国务院 1994 年颁布《农村五保供养工作条例》;2006 年,国务院颁布了新修订的《农村五保供养条例》。在五保政策中,老年、残疾或者未满 16 周岁的村民,无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的,享受农村五保供养待遇。

⑧ 民政部、卫生部、财政部于 2003 年提出了《关于实施农村医疗救助的意见》,2005 年国务院办公厅转发了民政部、卫生部、劳动保障部、财政部《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》,分别对城乡医疗救助做出规定。2009 年,民政部、财政部、卫生部、人力资源和社会保障部发布《关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见》,形成了城乡医疗救助体系。

助和支持的行为。医疗救助主要是以资金为福利提供形式。2004年前各级民政、教育行政部门一直都在为城乡特殊困难未成年人提供各种形式的帮助，但未有专门的教育救助政策。2004年出台的教育救助政策规定了教育救助的对象和目标等内容。在教育救助的形式上，既有资金形式的福利，也有服务形式的福利。<sup>①</sup>住房制度改革后，多数贫困者无钱买房甚至无钱租房，为了逐步解决城市低收入家庭的住房困难，政府先建廉租房制度后改为公共租赁住房制度。住房救助形式是综合的，既有租赁资金又有公共租赁住房形式。<sup>②</sup>这个领域的福利提供形式比较特殊但意义重大。法律援助是指为了保障经济困难公民获得必要的法律服务，政府提供给他们的法律咨询、代理、刑事辩护等无偿法律服务的政策。贫困者在法律援助的范围内，可以选择代理、刑事辩护和公诉服务。<sup>③</sup>法律援助是社会救助政策的创新，是综合服务与资金的福利提供。在中国流动人口急剧增加、户籍制度改革、生活方式变动的背景下，对流浪乞讨人员实行救助是社会救助政策的创新发展。对流浪乞讨人员的救助形式是多元的，通常是资金、服务和物资结合的综合福利提供。<sup>④</sup>

### 3. 临时救助政策的基本框架和福利提供内容

自然灾害救助是一种临时救助，是中国社会救助体系中最特殊的组成部分，因为其救助的对象不一定是贫困者，但可能陷入贫困境地的社会成员。自然灾害是指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象，灾民生活救助即春荒和冬令灾民生活救助，其重点是解决因灾造成群众的吃饭、穿衣等方面的生活困难。<sup>⑤</sup>灾害应急救助是指从突发性自然灾害发生到灾情基本稳定期间，各级民政部门紧急转移安置灾民和对灾民实施紧急救助的相关工作。灾后重建即灾区民房恢复重建，是指因自然灾害造成灾区群众住房倒塌或严重损坏需要重新建设和修缮的过程。<sup>⑥</sup>在自然灾害救助和灾害应急救助中，政府具有巨大的动员力量，可以在短时间内调动人力资源、资金、物资以及服务到灾区，为灾民提供综合的福利供给。在汶川大地震等自然灾害后的恢复重建中，灾害救助政策起到了非常积极的作用。

## 四、主要结论与政策建议

以制度主义为分析视角，选取嵌入理论范式、政府理念、政策结构内容为中国社会救助政策分析的三个重要维度，研究发现：（1）制度主义取向是社会救助政策创新发展与研究最适合的理论支持之一。（2）引导中国社会救助政策创新发展的理念有三个不同的阶段：从经济建设为中心到建设完善社会主义市场经济体制，再到科学发展，政府制定政策的理念发生了转型。在理念转型过程中，中国政府从只重视经济建设转型到民生为本的社会建设，形成经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体建设体系。（3）与政府理念发展三个阶段相对应，与嵌入的社会建设发展阶段对应，中国社会救助政策发展也经历了不同阶段：即社会救助政策缺位阶段，基本生活保障救助政策阶段；专项救助政策发展阶段。（4）中国已经形成了独特的、种类多元的、覆盖全体贫困群体类型的体系。中国社会救助政策发展满足了贫困家庭的基本生活需要，为民生为本的社会建设可持续发展提供了有力的保障。

综上所述，中国社会救助政策创新发展的特点十分突出：（1）形成三层级的中国社会救助的政策体系。第一层是《中华人民共和国宪法》，宪法中写入了政府承担福利提供责任，保障公民免于陷入贫困的条款。第二层是国务院于2014年出台的《社会救助暂行办法》，暂行办法是有关社会救助的法律，全面规定了我

① 民政部、教育部：《关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》，2004年。

② 在2003年六部委颁布实施的《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》基础上，2007年建设部、发展改革委、民政部、财政部等九部委联合签署了《廉租房保障办法》并于2007年起施行。为了完善住房救助制度，住房城乡建设部、财政部、国家发展改革委2013年联合印发了《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》。

③ 为了保障经济困难的公民获得必要的法律服务，促进和规范法律援助工作，中国于2003年颁布实施了《法律援助条例》，对法律援助的有关事项做出了规定。

④ 中国在2003年颁布实施了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，并同时发布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》作为补充。

⑤ 国务院：《国家自然灾害救助应急预案》，2006年。

⑥ 民政部：《受灾人员冬春生活救助工作规程》，2009年；民政部：《自然灾害救助应急工作规程》，2008年；民政部：《灾后民房恢复重建工作规程》，2004年。

国社会救助的基本内容。第三层是各种社会救助的具体政策。(2)中国社会救助政策体系包括基本生活保障的社会救助政策、专项社会救助政策和临时社会救助政策。这些政策内容与社会建设中教育、就业、收入、社会保障、健康、社会治理密切相关;中国社会救助政策的创新既是独立的社会政策发展,也是嵌入民生为本的社会建设过程的创新。(3)中国社会救助政策创新发展过程中形成了随着经济发展变动的贫困线;形成了从城市到农村、从一般到专项的救助覆盖网络;形成了从资金为主的福利提供方式到资金、物资、服务和机会综合福利提供方式,使救助对象的需要得到更全面的满足。

以制度主义取向为分析方法,对中国政府执政理念发展转型、中国建设体系的转型、嵌入民生为本的社会建设的社会救助政策三个层次内容结构分析发现,中国反贫困社会政策虽然有很大的发展,但仍然面对以下问题:首先,在中国加入全球经济一体化的过程中,在中国经济转型建设的过程中,中国的贫困问题会出现新的特点,如中国城市贫困可能出现代际传递、长期化和固化;贫困地区结构化特征可能进一步突出;流动人口中贫困群体被社会排斥的问题会更加突出,目前的社会救助政策还不能完全有效地应对新的贫困问题。因此,要积极调整完善现有的社会救助政策体系。其次,社会救助政策体系中的能力建设内容还比较薄弱。除了部分因为年龄和健康原因不能脱贫的贫困者外,能力建设政策的制定和有效实施能够帮助有潜能的贫困者自己脱贫,或者帮助贫困家庭脱贫。因此,社会救助政策应该救济和增能并重,福利提供的资金、服务和机会并重,资金帮助贫困者解决基本生活需要满足,服务帮助贫困者提升自己的能力,机会帮助贫困者发展。目前中国的社会救助政策重经济救助,服务救助和机会救助还比较薄弱,还有较大的发展空间,应该加快发展。最后,社会救助政策发展要与经济发展紧密结合,社会救助政策发展要与社会建设紧密结合。在社会治理的思路指导下,通过邻里互助、社区建设等途径增强贫困社区自我脱贫的能力。通过建立统一和高效运作的治理体制,将政府政策、市场力量和各种社会力量整合起来,逐渐形成具有中国特色的整合的反贫困制度,有效地消除或减少中国的贫困问题。

[本文为教育部重大课题攻关项目“中国适度普惠社会福利理论与制度研究”(10JZD0033)、江苏省哲学社会科学重大项目“江苏省民生为本的社会建设与社会管理战略、体系和政策研究”(2010ZDAXMD11)、国家社会科学重点项目“新时期中国社会福利制度创新研究”(09AZD040)的阶段性成果]

(责任编辑:王胜强)

## Institutional Analysis on Chinese Social Assistance Policy Innovation: Embedded Path, Ideology Target and Welfare Provision

Peng Huamin

**Abstract:** The research on the problem of poverty has two kinds of approaches: institutional approach and cultural approach. Institutionalism emphasizes that poverty is not the individual reasons of members in a society, so that, institutional reform is the most important for eliminating poverty. Three key institutional elements are included in the study of Chinese social assistance policy (CSAP) innovation development path by institutional approach: the institutionalism theory of CSAPs embedded; ideology target by CSAPs based on, the content structure of CSAPs. There are three stages of China ideology target: from the stage of economic construction as the center to the stage of the socialist market system, and then transition to pay attention to the stage of the social construction based on livelihood of the people. The social construction of the corresponding with the three stages of development, namely the stage of economic construction the neglect of social construction, the transition to the stage of three-in-one construction, and then transformation to the stage of five-in-one construction. After CSAPs had been embedded social construction, they are developing rapidly. The government has constructed the help poor people basic life safeguard, special assistance policies and temporary assistance policies.

**Key word:** poverty, social assistance, institutional approach, welfare provisions, social policy